



La FINUL reforzada, un actor imperfecto en un conflicto inconcluso

Jesús A. Núñez Villaverde

ARI Nº96/2006 - 6.9.2006

Tema: Análisis de las motivaciones, condiciones y posible evolución de la Fuerza Interina de Naciones Unidas en Líbano (FINUL) reforzada que ahora inicia su despliegue en Líbano.

Resumen: En un contexto estructuralmente tan complejo como el de Oriente Próximo, agudizado por el reciente estallido violento entre Israel y Hezbolá en territorio libanés, la resolución 1701, aprobada por unanimidad en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el pasado 11 de agosto, es vista por algunos como el inicio de una nueva etapa que conducirá invariablemente a la paz regional. Frente a esa visión emerge otra que toma en cuenta que ninguna de las partes renuncia definitivamente a reemprender la violencia, que el núcleo fundamental del conflicto (el palestino-israelí) queda al margen de esta iniciativa, mientras los Territorios Palestinos continúan sumidos en uno de sus más graves periodos de crisis, y que la comunidad internacional sigue sin manifestar una sólida voluntad por implicarse directamente en la resolución de este largo conflicto. Vista así la situación, la FINUL no puede ser más que un parche, o un punto de apoyo en el mejor de los casos, para modificar las tendencias destructivas que desde hace demasiado tiempo vienen caracterizando a la zona.

Análisis

Más allá del mandato formal establecido en la resolución 1701 –que, como no puede ser de otra manera, refleja el mínimo común denominador que es posible alcanzar en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU entre los diferentes planteamientos defendidos por sus miembros principales– nadie sabe con certeza cuál será el papel que tendrá la Fuerza Interina de Naciones Unidas en Líbano (FINUL) a partir de ahora. Lo que sí cabe considerar, ya desde el principio de su nueva andadura, es que no puede ni debe esperarse que, aun rindiendo a plena satisfacción, sea capaz de solucionar el conflicto que enfrenta desde hace décadas a Israel con buena parte de sus vecinos.

Claroscuros de la FINUL reforzada

Es cierto que se ha tratado de definir con relativa precisión algunos de los principales rasgos de su misión y aún puede esperarse una futura resolución que profile mejor ciertos aspectos. Así, por ejemplo, cabe imaginar que no se limitará a ser un mero observador que sólo se encargue de certificar el cese de las hostilidades y de informar puntualmente de las violaciones que pudieran producirse. Ahora debe, en colaboración con las fuerzas armadas libanesas, garantizar que entre el río Litani y la llamada *Línea Azul* –frontera internacional reconocida por la ONU entre Líbano e Israel desde el año 2000– no haya más medios militares que los que el Gobierno libanés autorice (un Gobierno en el que Hezbolá está presente). También puede suponerse que se encargará de asegurar la protección a las víctimas del reciente conflicto y a los actores humanitarios que se encarguen de su asistencia, facilitando el retorno a sus hogares y la reconstrucción del país.

Asimismo, se ha fijado un objetivo de unos 15.000 efectivos (muy por encima de los 2.000 con los que cuenta ahora la FINUL, e incluso del máximo de casi 6.000 que llegó a tener en épocas pasadas). Éste es, en principio, un nivel adecuado a la extensión del territorio que debe atender. Sin embargo, también hay que recordar que ya se levantan voces que anuncian que dicha cifra no llegará en ningún momento a alcanzarse (como tampoco se prevé que las fuerzas armadas libanesas lleguen a desplegar realmente una cantidad equivalente de soldados en la misma zona). Los problemas que está encontrando el secretario general de la ONU, en su gira para activar los envíos prometidos por diferentes Gobiernos, llevan a pensar que habrá que esperar hacia finales del próximo otoño para ver qué fuerza real se encuentra sobre el terreno. Eso hace aún más delicada la situación en estos próximos meses, dada la enorme tentación que pueden tener algunos actores para volver a las armas en su intento por rematar una tarea que consideran inacabada. Por último, se ha establecido un marco temporal preciso para su actividad, hasta el 31 de agosto de 2007, aunque la experiencia de la propia FINUL (desplegada en Líbano desde 1978, en virtud de las resoluciones 425 y 426) obliga a pensar en sucesivas prórrogas a partir de esa fecha.

Pero frente a esos apuntes inicialmente positivos, lo que sobresale con preocupación son sus carencias y limitaciones. Las principales se resumen en que la aprobación y activación de la FINUL reforzada se enmarca en el Capítulo VI de la Carta de la ONU y en que, en un ejercicio de puro realismo político, no ha recibido el encargo explícito de desarmar a Hezbolá ni de vigilar la frontera sirio-libanesa. Esto quiere decir, por un lado, que la FINUL no puede imponer la paz a las partes si éstas deciden reanudar los enfrentamientos armados, ni puede forzar el cumplimiento de las estipulaciones de la resolución 1701. Al igual que la FINUL original no pudo evitar la invasión israelí de Líbano en 1982, ni las acciones violentas y los bombardeos de Hezbolá, ni operaciones militares israelíes como “Uvas de la Ira” (1996), la fuerza que ahora inicia su actividad no podrá intervenir si se repite algo parecido a lo que hemos vivido en estas pasadas semanas. Basta con que tanto las Fuerzas de Defensa Israelíes (FDI) como los combatientes de Hezbolá sean lo suficientemente precisos para no afectar a los cascos azules para maniatar a la FINUL, convirtiéndola entonces en un simple observador incómodo pero inoperante, preocupado de su propia seguridad (la FINUL es la misión que mayor número de bajas ha sufrido de todas las que se han movilizadas con cobertura de la ONU) y cada vez más deseoso de evacuar el territorio (para evitar bajas propias que tendrían un

negativo efecto en las opiniones públicas y en los Gobiernos de los países con tropas sobre el terreno).

Por otro lado, si ni el propio Israel ni el Gobierno libanés han logrado hasta ahora el desarme de Hezbolá –las evidencias hablan a las claras de que lo que se ha producido es precisamente un rearme sostenido desde el abandono unilateral israelí del sur de Líbano en 2000–, ¿cabe imaginar que ahora mismo haya en el terreno alguien con el poder real para conseguirlo? Desde luego no será la FINUL reforzada, ni tampoco las fuerzas armadas libanesas las que se empantanen en una tarea que conllevaría el riesgo de reabrir el conflicto interno libanés y de implicar a vecinos tan significados como Siria. El panorama que se abre en este campo lleva, por el contrario, a imaginar que Hezbolá mantiene una notoria capacidad de combate, tanto en hombres (apenas han perdido unos centenares según la práctica totalidad de las estimaciones efectuadas, incluidas las israelíes, cuando se supone que puede llegar a contar con alrededor de unos 10.000 militantes de primera línea) como en armamento (habría empleado unos 4.400 cohetes de muy diverso alcance, de un arsenal total estimado en unos 13-15.000). El despliegue de la fuerza internacional, en la medida en que no le supone una amenaza directa, se convierte, de facto, en un colchón amortiguador que frena a Israel y que le garantiza una tregua para rearmarse y para rentabilizar social y políticamente su imagen victoriosa frente a las FDI.

En esa misma línea, puede esperarse que Hezbolá repliegue sus fuerzas, traspasando el río Litani hacia el norte y aprovechando su refugio natural del valle de la Bekaa, consciente de que así evitará ser molestado por la FINUL y de que Israel tendrá mucho más difícil lograr su destrucción. Si las resoluciones 1559 y 1680 no han pasado del papel, cuando estaban diseñadas específicamente para lograr el desarme de todos los grupos armados presentes en Líbano, ¿cómo imaginar que se vaya a alcanzar ese objetivo con la 1701? Lo que la experiencia acumulada hasta aquí enseña es que, si algún día se logra el desarme efectivo de Hezbolá, no será como resultado de una imposición militar de fuerzas internacionales, sino como derivación de un acuerdo político entre las principales fuerzas presentes en el atomizado escenario libanés. De momento, Hezbolá, reforzado a los ojos de la población no sólo de Líbano sino también de muchos otros países árabes e islámicos, sabe que cuenta con un amplio margen de acción para seguir el camino trazado de resistencia armada a Israel y de consolidación de su poderío a nivel nacional.

Por lo que respecta a Israel –prisionero de una resolución que obviamente no le satisface plenamente, en la medida en que le ha obligado a detener una guerra no deseada pero que le ofrecía la posibilidad, ahora desaprovechada, de eliminar a un actor tan peligroso–, tampoco se puede esperar que haga todo lo posible para facilitar el trabajo a la FINUL reforzada. Y esto es así no sólo porque haya que suponer que se repetirán con cierta frecuencia las violaciones del alto el fuego, sino porque ni siquiera habría que confiar en que cumplirá con su parte en esta primera etapa. Un ejemplo bien claro está siendo su rechazo a levantar el bloqueo naval y aéreo a Líbano, con el argumento de que sólo lo hará cuando la resolución haya sido cumplida, sin querer entender que dicho cumplimiento pasa precisamente por ese levantamiento. Si esto es así, ¿qué cabe esperar de la obligación de retirar todas sus fuerzas de territorio libanés cuando la FINUL empiece su despliegue? Es evidente que Tel Aviv se reserva el derecho a determinar, al margen de la ONU y de la FINUL, en qué momento da esa orden a sus tropas. En ese mismo tono, ¿alguien puede imaginar que las FDI entregarán, como determina la 1701, todos los mapas de los numerosos campos de minas plantados en suelo libanés a lo largo de estas últimas décadas?

Todo esto lleva a entender que, aunque la FINUL le resulte útil temporalmente al Gobierno israelí –dado que no puede asumir una ocupación prolongada del sur de Líbano, lo que le causaría muchas pérdidas y no le garantizaría que Hezbolá no siguiera bombardeando territorio israelí–, en ningún caso cabe dar por cerrada la opción militar para intentar recuperar su imagen de invencible frente a sus vecinos y para deshacerse de un enemigo muy incómodo. Una opción que se puede ver acentuada por la difícil situación que atraviesa el Gobierno de coalición liderado por Ehud Olmert, enfrentado a unas crecientes críticas por su gestión del conflicto con Hezbolá. En estas circunstancias, una huida hacia delante (que no una salida) podría ser una nueva demostración de fuerza, con la intención de cerrar el debate y de recuperar el apoyo social y político antes de verse obligados a convocar nuevas elecciones.

Actores en segundo plano

Por si esto no fuera suficiente para justificar el juicio inicial sobre la ignorancia que hoy tenemos sobre el futuro de la FINUL, habría que añadir que su desempeño en el terreno depende fundamentalmente de la voluntad de actores muy diversos y con agendas, asimismo, muy divergentes. Además de los ya citados, otros como Siria e Irán se mueven en un plano menos visible, pero no por ello menos importante. Con respecto al primero, el propio Kofi Annan ha preferido autoconvencerse de la seriedad del compromiso formulado por el presidente Bashar al-Asad de colaborar seriamente en la tarea de evitar el rearme de quien no deja de ser una de sus pocas bazas externas para defender sus propios intereses, antes de enfrentarse a un problema para el que ahora mismo la comunidad internacional no tiene alternativa. La amenaza de cerrar la frontera con Líbano, si la FINUL fuera desplegada en la zona, ha bastado para bloquear una medida que resulta vital para evitar lo evidente (el intento de Hezbolá por recuperar, e incluso aumentar, su capacidad militar). De ese modo, el régimen sirio recupera cierto protagonismo y sólo cabe esperar que ahora le resulte más provechoso colaborar con la comunidad internacional para aliviar así la presión que siente sobre sus espaldas y seguir teniendo un pie (aunque ya no sea físicamente) en un Líbano que siempre ha entendido como parte de su propio territorio. Una suposición, en todo caso, un tanto aventurada y siempre sujeta a cambios en función de otras variables.

Irán, por su parte, es uno de los más beneficiados de la situación actual. Ha dejado claro que, frente a la poderosa presión proveniente de Washington y Tel Aviv, posee en Líbano una baza adicional (añadida a las que le da su riqueza petrolífera, su posición geopolítica en la entrada/salida del Golfo Pérsico, su ascendiente influencia en Iraq, etc.) para persistir en su empeño. Ha logrado que su nombre ni siquiera sea mencionado en la resolución aprobada, por lo que no debe sentirse incómodo con una evolución de los acontecimientos que no le obliga a modificar su rumbo para consolidar su liderazgo regional. Al margen de lo que dicte la propia agenda de Hezbolá, es Teherán

quien más puede hacer, para lo bueno y para lo malo, en la etapa que ahora se abre en Oriente Próximo.

Un apunte sobre España y la FINUL

Si España no interviniera en una operación que cuenta con el aval explícito de la ONU, con un claro perfil de mantenimiento de la paz y que se desarrolla en un área de interés prioritario para la política exterior nacional, pero también para su seguridad y defensa, ¿dónde y bajo qué condiciones debería hacerlo? Argumentar, como algunos han hecho combinando el error con el alarmismo demagógico, que se trata del peor de los escenarios bélicos imaginables y que la operación no debe calificarse como de paz es un pobre y equivocado planteamiento político que, instrumentalizando el temor que siempre genera una misión arriesgada como ésta, parece únicamente orientada a explotar una hipotética rentabilidad política a corto plazo si mañana algún soldado español cae en territorio libanés.

España, por interés propio y por vocación de actor principal en el Mediterráneo está obligada a movilizar sus capacidades militares en una ocasión como ésta. Hay, sin lugar a dudas, riesgo en el empeño, como también posibilidades de fracaso, pero esto no justificaría una inhibición como la que algunos han querido defender.

En paralelo a estos planteamientos, tampoco resulta muy estimulante que el debate nacional sobre un asunto de esta trascendencia se haya centrado en estos últimos días sobre quién habría sido el partido de Gobierno que más soldados ha enviado al exterior en un momento dado. En determinados momentos ha parecido que el número de soldados a enviar no dependía de la capacidad propia para contribuir a un esfuerzo de seguridad internacional, sino más bien a una pugna aritmética por no sobrepasar los niveles alcanzados en otros tiempos. Se trata, en resumen, de un debate falso que haría creer que lo relevante es el tamaño de la fuerza y no la naturaleza de la misión. Como es sobradamente conocido, el máximo de soldados españoles enviados al exterior en misiones militares se dio con el Gobierno anterior. Pero esto no puede ser lo criticable en sí mismo. Como acertadamente alguien ha dicho en estos días, lo fundamental no es si son muchos o pocos los que finalmente se envían, sino si son los que hacen falta para cumplir la misión encomendada.

España aspira a jugar un papel significativo en el concierto internacional, incrementando su implicación en la búsqueda de la paz y la seguridad internacional y entendiendo que la seguridad propia se juega no tanto en el interior de las fronteras nacionales sino, cada vez más, en el exterior. Por esas razones tiene pleno sentido estar presente en iniciativas como la de la nueva FINUL, sin limitarse a un techo artificial (los 3.000 que formalmente ha establecido el Gobierno actual), fijado más por criterios de competencia partidista que por requerimientos de seguridad y defensa o por disponibilidad real de medios para ser desplegados fuera del territorio nacional. Hoy esa cifra puede parecer muy alta y mañana resultar insuficiente, dependiendo que factores que van mucho más allá del tipo de argumentos que ahora se han utilizado.

Lo relevante, en esencia, es distinguir entre el envío de una fuerza a una guerra ilegal e ilegítima (como fue el caso en Iraq), disfrazada además de actor humanitario, y la participación en una operación de paz amparada por la ONU (como está siendo este caso). En el primer caso no debería resultar justificado el envío de ningún militar, mientras que en el segundo sería muy difícil de explicar la negativa a hacerlo. Si finalmente se aprueba el envío de un máximo de 1.100 soldados, tal como ha aprobado ya el Consejo de Ministros, España puede aspirar legítimamente a liderar una de las dos brigadas multinacionales que ahora compondrán la FINUL reforzada. Esto le conferiría un mayor protagonismo, que no estará, conviene insistir en ello una vez más, exento de riesgo; aún más si se considera que la zona prevista para su despliegue será más problemática si cabe que la que corresponde a su gemela. Así se deriva del hecho de que será inmediata a las controvertidas Granjas de Chebaa y muy cerca de los Altos del Golán. Un riesgo innegable que no cabe ocultar a la opinión pública, pero que tampoco debe servir como punta de lanza para el debate entre las diferentes fuerzas políticas.

Expectativas de futuro

Todo ello configura, en definitiva, un panorama que explica sobradamente el título que encabeza estas páginas. La FINUL no está, nunca lo ha estado y no cabe imaginar que se le vaya a conferir ese perfil, diseñada para resolver militarmente el conflicto israelí-libanés, ni mucho menos el que enfrenta a israelíes con los árabes. Esto no quita que, como ha ocurrido en tantos otros casos, haya una cierta tentación de transmitir la idea de que así puede ser, en un intento más por esconder la falta de voluntad de la comunidad internacional por activar sus capacidades políticas, económicas y diplomáticas al servicio de una paz justa, global y duradera en la región.

En el supuesto más optimista que quepa formular hoy, la FINUL podría llegar a impedir la reanudación de la confrontación armada durante un tiempo, precisamente aquél que determinen fundamentalmente los que han inspirado este ejercicio de acción-reacción militarista que no ha servido para solucionar ninguno de los problemas planteados en Oriente Próximo. En este marco que ahora comienza a dibujarse, hay que esperar que se produzcan, como mínimo, violaciones puntuales del alto el fuego. Ése no será más que un problema menor, comparado con el que puede venir de la mano de cualquiera de los actores ahora forzosamente refrenados, cuando consideren que el coste del regreso a la violencia es menor que los beneficios que esperan conseguir. Y en ese juego, por desgracia, pueden verse tentados a participar tanto Israel, como Hezbolá o cualquiera de los apoyos externos a este grupo (más probable en el caso de Irán que en el de Siria).

Para Israel va a ser muy difícil olvidarse de que Hezbolá sigue prácticamente con la misma capacidad operativa que tenía antes del 12 de julio y hacer frente, sin reaccionar, a la pérdida de la ventaja estratégica que hasta ahora han acumulado como resultado de su repetida victoria en las cinco guerras árabe-israelíes. Para el propio Hezbolá, el regreso inmediato a las armas no parece una buena opción. Cabe imaginar que a corto plazo están mucho más interesados en rentabilizar social y políticamente lo que ya han logrado "vender" como una victoria contra Israel (el simple hecho de resistir los ataques sin haber sufrido un colapso global ya es más que lo logrado hasta ahora por cualquiera de los ejércitos regulares árabes que han retado a Israel en el campo de batalla). Mientras han

reaccionado muy eficazmente en la atención a los damnificados, evitando de paso que pudieran tomar cuerpo las críticas a sus veleidades violentas, les debe interesar ahora consolidar aún más su peso político en el escenario libanés y recuperarse del golpe recibido, reabasteciendo sus arsenales y sus grupos combatientes. Aún así, no se debe descartar que bien por su propia voluntad, por reacción a una posible violación israelí o como resultado del dictado de sus principales patronos externos vuelvan a reemprender las hostilidades.

Conclusiones: La resolución 1701 y la FINUL reforzada no bastan, si no hay simultáneamente un cambio de orientación hacia la mesa de negociación en las agendas de los principales países afectados por el conflicto, para crear el clima que haga posible la paz en Oriente Próximo. En todo caso, el despliegue de la FINUL es imprescindible y, por lo que respecta a España, no cabe plantear duda alguna sobre su necesaria participación en primera línea.

En cualquiera de las hipótesis de regreso a la violencia, a la FINUL reforzada le corresponde un papel incierto. Su principal punto de apoyo será siempre que la comunidad internacional y, por una vez, la Unión Europea –convertida ahora en el sostén principal de esta misión de mantenimiento de la paz– activen todas sus potencialidades para, por una parte, hacer insoportable el coste político y económico de una apuesta violenta por parte de cualquiera de los adversarios y, por otra, para impulsar una negociación directa entre las partes enfrentadas. No es esto, en ningún caso, una garantía absoluta para el éxito de la fuerza que ya se está desplegando, pero es el reconocimiento de que la FINUL es sólo uno más, y no precisamente el más importante, de los instrumentos que pueden servir a la causa de la paz en la región. En lo que a la FINUL corresponde, cuanto más tiempo logre mantener calladas las armas en Líbano, más posibilidades habrá de que pueda ponerse en marcha una iniciativa de negociación. Si ese momento llega algún día, la FINUL reforzada podría sentirse satisfecha.

Sobre esos débiles andamiajes habrá que moverse para, en lugar de seguir enrocados en un debate eterno sobre las bondades o maldades de la resolución y las limitaciones de una fuerza como FINUL, asumir en la práctica la idea de que la superación del conflicto árabe-israelí está hoy tan lejos como lo estaba antes del 12 de julio, cuando ya Gaza se encontraba nuevamente castigada militarmente por las FDI, cuando los Territorios Palestinos y el Golán llevaban ya casi cuarenta años ocupados a pesar de las resoluciones de la ONU y cuando la comunidad internacional estaba prácticamente desaparecida de la región. Si el problema no encuentra solución por vía política y diplomática, mucho menos la va a encontrar otorgando el protagonismo a las armas, sean éstas las israelíes, las árabes o las de cualquier fuerza internacional.

Jesús A. Núñez Villaverde es Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Madrid

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2012

[Subir ▲](#)